

УДК 342.57

О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ МЕХАНИЗМЕ ПРИНЯТИЯ АКТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Е. П. Гуйда

Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь,
старший научный сотрудник отдела исследований
в области государственного строительства и международного права
e-mail: guida-lena@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы принятия актов местного самоуправления в Республике Беларусь и Российской Федерации. Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования процессуального механизма принятия актов местного самоуправления.

Ключевые слова: граждане, местное самоуправление, местные Советы депутатов, стадии.

Annotation. The article deals with the issues of adopting acts of local self-government in the Republic of Belarus and the Russian Federation. The necessity of further improvement of the procedural mechanism for the adoption of acts of local self-government is grounded.

Keywords: citizens, local self-government, local Councils of deputies, stages.

Местное самоуправление является неотъемлемой чертой правового государства и демократии, а также права населения самостоятельно решать проблемы местного значения. Расширение форм прямого участия граждан в государственных делах и общественных инициативах, повышение роли местных сообществ определяется в качестве одного из направлений развития местного самоуправления в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. В частности, в указанной Программе отмечается, что необходимо создание правовых и социально-экономических условий, при которых для каждого человека, социальной группы будет обеспечена возможность активного участия в процессе принятия решений [1].

Суть местного самоуправления проявляется в непосредственном и самостоятельном решении вопросов местного значения населением. При этом от качества такой деятельности населения непосредственно зависит эффективность осуществления как самого местного самоуправления, так и его отдельных элементов, в частности правотворческого (нормотворческого) процесса.

Основными нормотворческими органами системы местного самоуправления являются местные Советы депутатов — представительные государствен-

ные органы, создаваемые в установленном законодательстве порядке на территории соответствующих административно-территориальных единиц.

Нормотворческая деятельность местных Советов депутатов проводится на основе Конституции Республики Беларусь [2], Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» [3], Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» [4] и других актов законодательства. Каждый местный Совет депутатов организует свою работу также на основе регламента, утверждаемого Советом, в котором определяются порядок подготовки, внесения и рассмотрения вопросов на сессиях Совета и заседаниях его органов, голосования по принимаемым решениям, формирования и деятельности комиссий Совета.

Местные Советы депутатов в рамках своей компетенции принимают нормативные правовые акты в форме решений. При осуществлении деятельности издают правовые акты в пределах своей компетенции председатель Совета депутатов (распоряжения), президиум и постоянные комиссии местного Совета депутатов (решения).

В юридической литературе отмечается, что сложностью муниципального правотворческого процесса обуславливается объективная потребность в разграничении его на определенные этапы (стадии). Следует отметить, что в современной научной и учебной литературе выделяется различное количество стадий (этапов) правотворческого (нормотворческого) процесса. Большинство ученых выделяют такие стадии, как внесение проекта правового акта в компетентный орган или должностному лицу местного самоуправления, обсуждение проекта, принятие и опубликование (обнародование) правового акта. Например, российский ученый М. А. Васильев выделяет девять стадий муниципального процесса (изучение, анализ общественных явлений в муниципальном образовании, выявление потребности их правовой регламентации; определение местных органов — субъектов права, правомочных принять правовое решение, определение вида правового акта; принятие решения о подготовке правового акта; разработка концепции будущего акта; подготовка проекта правового акта; предварительное рассмотрение проекта акта; общественное обсуждение проекта; официальное рассмотрение проекта акта соответствующим органом с соблюдением необходимых, заранее установленных и обнародованных (опубликованных) процедур; принятие правового акта; его окончательное оформление, подписание, опубликование, вступление в законную силу) [5, с. 28]. Указанная схема правотворческого (нормотворческого) процесса отражает детальный порядок осуществления действий компетентных органов и должностных лиц, це-

лю которых является принятие правового акта и обеспечение его вступления в силу.

Некоторые ученые (И. Н. Баранов) приводят определение понятия муниципального правотворческого процесса, раскрывающее его сущность не только в узком, но и в широком смысле: это осуществляемая на основе комплексных планов, непрерывная, целенаправленная, стадийная, политико-правовая деятельность населения, органов и должностных лиц местного самоуправления по выявлению потребностей в правовом регулировании общественных отношений, возникающих при осуществлении местного самоуправления, а также по разработке проектов правовых актов, их экспертной оценке, обсуждению и принятию правовых актов, их промульгации в нормативно установленном порядке [6, с. 38].

В ст. 36 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» определены стадии нормотворческого процесса: планирование нормотворческой деятельности; нормотворческая инициатива; подготовка проекта нормативного правового акта, включая проведение его согласования и экспертиз; принятие (издание) нормативного правового акта; проведение обязательной юридической экспертизы в отношении нормативных правовых актов областных и Минского городского Советов депутатов; включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов; официальное опубликование нормативного правового акта [4].

В правовой доктрине указывается на различие в осуществлении процедуры принятия правовых актов в зависимости от субъекта правотворческой деятельности. Так, для нормотворческого процесса органов местного самоуправления характерна ограниченность действия правовых актов территорией административно-территориальной единицы, более активное участие населения в нормотворческой деятельности, сокращенные временные сроки разработки и принятия правовых актов, а также более высокая конкретизация их предмета.

В национальном законодательстве процедура принятия правовых актов органов местного самоуправления (местных Советов депутатов) закреплена в Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», а также в регламентах местных Советов депутатов. Согласно ст. 13 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» решения принимаются на сессии Совета простым большинством голосов от числа избранных депутатов тайным или открытым голосованием, в том числе поименным.

Предложения по вопросам для рассмотрения на сессии Совета могут вносить председатель Совета, президиум и другие органы Совета, депутаты Совета, председатель исполкома (глава местной администрации), исполком (местная

администрация), органы территориального общественного самоуправления, местные собрания.

Как показывает зарубежный опыт, круг субъектов правотворческой инициативы в представительные органы достаточно широк. Согласно ст. 46 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» проекты муниципальных правовых актов могут вноситься депутатами представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования, иными выборными органами местного самоуправления, главой местной администрации, органами территориального общественного самоуправления, инициативными группами граждан [7]. Данный перечень не исчерпывается названными субъектами правотворческой инициативы. В указанной норме отмечено, что уставами муниципальных образований могут быть определены иные субъекты правотворческой инициативы.

В научной литературе многими учеными подвергается критике наделение правотворческой инициативой такое большое количество должностных лиц. Исходя из сущности местного самоуправления, некоторыми исследователями предлагается правотворческой инициативой наделять граждан, местные общественные объединения (т. е. местные социально-политические и экономические структуры, которые активно участвуют в жизни города, поселка, заинтересованы в решении вопросов местного значения).

Согласно ст. 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений. Проекты решений по вопросам местного значения, внесенные гражданами в Совет, подлежат обязательному рассмотрению на сессии Совета с участием представителей граждан, а результаты рассмотрения — опубликованию в местных средствах массовой информации [3].

Можно выделить характерные черты, присущие нормотворческой инициативе граждан по принятию решений местного Совета депутатов:

1) инициатива граждан может касаться только вопросов местного значения, т. е. тех, которые затрагивают интересы граждан, проживающих в границах соответствующей административно-территориальной единицы, и тех вопросов, которые в соответствии с законодательством относятся к компетенции местных Советов депутатов;

2) субъектом при реализации инициативы граждан выступают жители конкретного города, поселка, достигшие совершеннолетнего возраста;

3) инициатива граждан по принятию решений местного Совета депутатов может выражаться как в составленном проекте решения, так и в форме мотивированных предложений;

4) проект решения, внесенного в порядке реализации инициативы граждан, подлежит обязательному рассмотрению местным Советом депутатов; при соблюдении всех требований, относящихся к проекту решения, он должен быть рассмотрен на сессии местного Совета депутатов с участием представителей граждан.

В национальном законодательстве (Законе «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь») не определяются требования к количественному составу граждан по реализации инициативы. По мнению Е. В. Семашко, термин «граждане», употребленный во множественном числе, позволяет говорить о том, что достаточно, чтобы с инициативой по принятию решений выступило не менее двух человек [8, с. 52].

Анализ регламентов местных Советов депутатов в Республике Беларусь показывает, что четкого механизма реализации нормотворческой инициативы граждан по принятию решений местных Советов депутатов не установлено. Также не определена процедура проведения публичных слушаний, не закреплен механизм учета предложений, высказанных гражданами на публичных слушаниях. Решение этого вопроса видится во включении в регламенты местных Советов депутатов проведения публичных слушаний, а также механизма учета предложений, т. е. обязательного участия представителей публичных слушаний на заседаниях местных Советов депутатов при обсуждении проекта нормативного правового акта.

Необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации публичные слушания рассматриваются как один из этапов правотворческого процесса. В Уставах г. Брянска, г. Калининграда, г. Омска предусмотрено, что для обсуждения проектов правовых актов по вопросам местного значения могут проводиться публичные слушания.

Исходя из вышеизложенного следует, что в национальном законодательстве (в регламентах местных Советов депутатов) не находят полного и системного закрепления ряд этапов процедуры принятия нормативных правовых актов (решений местных Советов депутатов). Анализ регламентов местных Советов депутатов показал, что они отличаются несколько разнообразными подходами к закреплению механизма принятия решений местных Советов депутатов. Предлагается детализировать и конкретизировать отдельные этапы процедуры принятия решений местных Советов депутатов с целью привлечения граждан

при обсуждении проектов нормативных правовых актов (решений местных Советов депутатов) и учета их предложений.

Механизм реализации нормотворческой инициативы граждан нуждается в дальнейшем совершенствовании. Наделение граждан нормотворческой инициативой позволяет: учесть общественные потребности и запросы отдельных групп в регулировании тех или иных отношений; расширить возможности принятия нормативных правовых актов, отражающих интересы населения; обеспечить гласность и информированность населения по вопросам нормотворчества.

1. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [Электронный ресурс]: одобр. протоколом № 10 заседания Президиума Совета Министров Респ. Беларусь, 2 мая 2017 г. // Министерство экономики Респ. Беларусь. URL: <http://www.economy.gov.by/uploads/files/NSUR2030/Natsionalnaja-strategija-ustojchivogo-sotsialno-ekonomicheskogo-gazvitija-Respubliki-Belarus-na-period-do-2030-goda.pdf> (дата обращения: 01.02.2021). [Перейти к источнику](#) [Вернуться к статье](#)

2. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]: 15 марта 1994 г. : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. / Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

3. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 4 янв. 2010 г., № 108-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.12.2019 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

4. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-3. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

5. Васильев М. А. Нормотворческий процесс в муниципальных образованиях : организация и технология // Обнинск : Ин-т муницип. упр., 2002. 88 с. [Вернуться к статье](#)

6. Баранов И. Н. Муниципальный правотворческий процесс : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2016. 197 л. [Вернуться к статье](#)

7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации, 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ : в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 29.12.2020 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)

8. Семашко Е. В. Возможности местного самоуправления в реализации ценностей социального государства // Конституционно-правовые основы развития Республики Беларусь как социального государства в современных условиях : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 3–4 окт. 2019 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. Минск, 2019. С. 50–54. [Вернуться к статье](#)